

LA PROPIEDAD DE LAS LLAMADAS FINCAS DE REEMPLAZO VACANTES: EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL PATRIMONIO DE ARAGÓN, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 4/2013, DE 17 DE DICIEMBRE (*)

LUIS LATORRE VILA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: OBJETO DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.– II. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES (Y LEGISLATIVOS) INVOCADOS POR EL ESTADO EN EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD: 1. La STC 58/1982, de 27 de julio. 2. La STC 150/1998, de 2 de julio. 3. La STC 204/2004, de 18 de noviembre.– III. TÍTULOS COMPETENCIALES ALEGADOS POR EL ESTADO EN EL LITIGIO SUSCITADO: 1. Legislación civil. 2. Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. 3. Hacienda general.– IV. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE LEGISLACIÓN CIVIL: 1. Concurrencia de competencias. 2. Criterios de delimitación seguidos por el Tribunal Constitucional.– V. APLICACIÓN DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTO.– VI. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

RESUMEN: En el presente trabajo se analiza el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Presidenta del Gobierno de la Nación en funciones contra la disposición adicional sexta del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, de 2013, (muy similar al promovido en 2011 contra la Ley del Patrimonio de Aragón), en el que se litiga acerca de si una Comunidad Autónoma con competencias en materia de legislación civil puede adquirir, por ministerio de la ley, la propiedad de las fincas de desconocidos procedentes de procesos de concentración parcelaria, en lugar del Estado. Para ello se estudian diversos precedentes jurisprudenciales y legislativos, los títulos competenciales alegados en el proceso y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre delimitación de competencias en materia de legislación civil.

Palabras clave: bienes inmuebles vacantes; adquisición de su propiedad; competencias en materia de legislación civil.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 2 de julio de 2014 y evaluado favorablemente para su publicación el 12 de septiembre de 2014.

ABSTRACT: *This paper examines the appeal of unconstitutionality lodged by the President of the Government of the Nation in functions against the sixth additional disposition of the Text Consolidated from the Law of the Heritage of Aragón, of 2013, (very similar to the promoted in 2011 against the Law of Heritage of Aragón), in which litigates about if an Autonomous Community with competences in the field of civil law can acquire, by operation of law, the property of unknown farms of reparcelling processes, instead of the State. To this we study various jurisprudential and legislative precedents, competence titles alleged in the process and the doctrine of the Constitutional Court on delimitation of competences in the field of civil law.*

Key words: *real estate vacancies; acquisition of their property; competences in the field of civil law.*

I. INTRODUCCIÓN: OBJETO DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Mediante el Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, el Gobierno de Aragón aprobó el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón (en adelante TRLPA), publicado en el Boletín Oficial de Aragón núm. 255, de 31 de diciembre de ese mismo año. Con dicha norma, el Gobierno de Aragón daba cumplimiento a la habilitación contenida en la Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, que le autorizaba para refundir la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón, y las normas legales que la habían modificado, comprendiendo esta facultad de refundición su sistematización, regularización, reenumeración, aclaración y armonización (1).

La disposición adicional sexta del nuevo TRLPA es una reproducción literal de la ya derogada disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón. Su contenido es exactamente el mismo:

«Disposición adicional sexta. *Fincas de desconocidos procedentes de procesos de concentración parcelaria.*

(1) Las otras normas legales objeto de la refundición, junto con la Ley 5/2011, de 10 de marzo, son las siguientes:

- Disposición final primera del Decreto-Ley 1/2011, de 29 de noviembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de racionalización del Sector Público Empresarial
- Ley 2/2012, de 23 de febrero, de modificación de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón
- Disposición final primera de la Ley 4/2012, de 26 de abril, de medidas urgentes de racionalización del sector público empresarial

Todas ellas han quedado derogadas expresamente por la disposición derogatoria única del Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre.

1. Las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria se incluirán también en el acta de reorganización de la concentración parcelaria, haciéndose constar aquella circunstancia y consignando, en su caso, las situaciones posesorias existentes. Tales fincas, sin embargo, no serán inscritas en el Registro de la Propiedad mientras no aparezca su dueño o fuese procedente inscribirlas a nombre de la Comunidad Autónoma.

2. El departamento competente en materia de concentración parcelaria está facultado, dentro de los cinco años siguientes a la fecha del acta, para reconocer el dominio de estas fincas a favor de quien lo acredite suficientemente y para ordenar en tal caso que se protocolicen las correspondientes rectificaciones del acta de reorganización, de las cuales el notario expedirá copia a efecto de su inscripción en el Registro de la Propiedad con sujeción al mismo régimen del acta.

3. Transcurridos los cinco años a que se refiere el apartado anterior, el departamento competente en materia de concentración parcelaria remitirá al que lo sea en materia de patrimonio agrario una relación de los bienes cuyo dueño no hubiese aparecido, con mención de las situaciones posesorias que figuren en el acta de reorganización.

4. Los bienes indicados en el apartado anterior se adscribirán al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma, previo el correspondiente procedimiento, en el que se dará publicidad a la correspondiente propuesta en el "Boletín Oficial de Aragón" y en el ayuntamiento en cuyo término municipal estén ubicadas las fincas.

5. El departamento competente en materia de concentración parcelaria queda facultado hasta que se produzca la atribución prevista en el apartado anterior para ceder el uso en precario al ayuntamiento que corresponda, a la entidad local menor o a la comunidad de regantes, el cultivo o el uso de las fincas sin dueño.»

El Presidente del Gobierno de la Nación había interpuesto el recurso de inconstitucionalidad número 6868-2011 contra la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón (2), al estimar que este precepto entraba en directa contradicción con el artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), alegándose por la representación estatal en el escrito de recurso de inconstitucionalidad la existencia de una frontal contradicción entre el precepto autonómico impugnado y el estatal de contraste en cuanto cada uno de ellos atribuye la titularidad de los mismos bienes a entidades territoriales distintas. Así, el artículo 17 LPAP dispone lo siguiente:

«Artículo 17. *Inmuebles vacantes.*

1. Pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño.

(2) El citado recurso de inconstitucionalidad se interpone previo Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado núm. 1828/2011, de 17 de noviembre.

2. La adquisición de estos bienes se producirá por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración General del Estado. No obstante, de esta atribución no se derivarán obligaciones tributarias o responsabilidades para la Administración General del Estado por razón de la propiedad de estos bienes, en tanto no se produzca la efectiva incorporación de los mismos al patrimonio de aquélla a través de los trámites prevenidos en el párrafo d) del artículo 47 de esta ley.

3. La Administración General del Estado podrá tomar posesión de los bienes así adquiridos en vía administrativa, siempre que no estuvieren siendo poseídos por nadie a título de dueño, y sin perjuicio de los derechos de tercero.

4. Si existiese un poseedor en concepto de dueño, la Administración General del Estado habrá de entablar la acción que corresponda ante los órganos del orden jurisdiccional civil.»

Consideraba la representación estatal en el recurso de inconstitucionalidad número 6868-2011 que la disposición adicional sexta de la LPA, frente a lo previsto en el artículo 17 LPAP, venía a atribuir a la Comunidad Autónoma de Aragón la propiedad de las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no sea conocido durante un proceso de concentración parcelaria, las llamadas fincas de reemplazo vacantes, desplazando de esta manera a la Administración General del Estado en la titularidad de tales bienes. Por ello, entendió el Gobierno de la Nación que Aragón se había extralimitado en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de patrimonio y, por consiguiente, solicitaba del Tribunal Constitucional que declarase inconstitucional y nulo el precepto impugnado.

Estando el mencionado recurso de inconstitucionalidad número 6868-2011 pendiente aún de resolución por el Tribunal Constitucional, se produce la indicada modificación legislativa con la aprobación por el Gobierno de Aragón del TRLPA, mediante el Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre. Coherentemente con su pronunciamiento anterior, el Gobierno de la Nación decide asimismo interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la nueva disposición adicional sexta del TRLPA; se trata del recurso de inconstitucionalidad número 2037-2014 (3).

Considera la Administración General del Estado que, examinada la competencia estatal para determinar la titularidad de los bienes inmuebles abandonados, cabe concluir en la inconstitucionalidad de la disposición adicional

(3) Erróneamente, en el encabezamiento y en el *petitum* del escrito de recurso, se indica que el objeto de la impugnación es la disposición adicional sexta del Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón. Sin embargo, esta norma se limita en su artículo único a la aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, constando además solo de una disposición adicional única, otra disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

sexta del TRLPA, puesto que supone la asunción de una competencia ajena, contradiciendo la normativa del Estado dictada en ejercicio de esa competencia; en concreto, cita la representación estatal el artículo 17 LPAP, y el artículo 205 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (LRYDA), aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero (4). En defensa de esta pretendida inconstitucionalidad, la Abogacía del Estado invoca determinados títulos competenciales y diversos antecedentes jurisprudenciales, que analizamos seguidamente.

II. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES (Y LEGISLATIVOS) INVOCADOS POR EL ESTADO EN EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Tanto en los dos escritos de recurso de inconstitucionalidad presentados por la Abogacía del Estado contra la disposición adicional sexta de la norma aragonesa (núms. 2037-2014 y 6868-2011) como en los preceptivos Dictámenes emitidos al respecto por la Comisión Permanente del Consejo de Estado (núms. 258/2014 y 1828/2011, respectivamente), se invocan prácticamente los mismos antecedentes jurisprudenciales para intentar fundamentar la nulidad del precepto autonómico impugnado. Se trata, en concreto, de los siguientes:

a) Sentencia del Tribunal Constitucional 58/1982, de 27 de julio, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra determinados preceptos de la Ley de Cataluña 11/1981, de 7 de diciembre, que regula el Patrimonio de la Generalitat de Cataluña.

b) Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1998, de 2 de julio, recaída en el recurso de inconstitucionalidad promovido asimismo por el Estado contra algunos preceptos de la Ley de Castilla y León 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria.

c) Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2004, de 18 de noviembre, que resuelve sendas cuestiones de inconstitucionalidad formuladas con relación al ya derogado artículo 29.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, y cuyo contenido viene a ser coincidente con el del vigente artículo 18.1 LPAP.

Sin embargo, cabe cuestionarse si estos antecedentes jurisprudenciales invocados por la representación estatal pueden, realmente, servir de base para fundamentar una declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicio-

(4) Al respecto, afirma la Abogacía del Estado en el escrito de recurso que la regulación contenida en la disposición adicional sexta del TRLPA es prácticamente idéntica a la recogida en el artículo 205 LRYDA, con la única diferencia de sustituir las menciones que ésta hace al Estado por referencias a la Comunidad Autónoma.

nal sexta del TRLPA. Además, las tres Leyes citadas sobre cuya constitucionalidad se ha pronunciado el Alto Tribunal fueron aprobadas muchos años antes de la entrada en vigor de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que es la principal norma de contraste con la disposición adicional sexta del TRLPA impugnada. Y, asimismo, dos de las tres Sentencias del Tribunal Constitucional invocadas por la representación estatal en el escrito del recurso son también anteriores al año 2003. Analizamos por ello, seguidamente, las tres Sentencias mencionadas.

1. La STC 58/1982, de 27 de julio

En primer lugar, alega la representación estatal la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 58/1982, de 27 de julio, que declaró inconstitucional y, por tanto, nulo el artículo 11 de la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, de Patrimonio de la Generalitat de Cataluña. Recordemos que en dicho proceso de inconstitucionalidad se cuestionaba la norma catalana al estimarse contraria a lo prescrito por los artículos 21 y 22 de la entonces vigente Ley del Patrimonio del Estado, de 1964 (5). El artículo 11 de la Ley catalana 11/1981 establecía lo siguiente:

«Artículo 11.

La Generalidad puede reivindicar, de acuerdo con las leyes, los bienes inmuebles retenidos o disfrutados sin título válido por entidades o por particulares. En este supuesto corresponderá a la Generalidad la prueba de su derecho y los detentadores o poseedores no podrán ser inquietados en la posesión hasta que sean vencidos en juicio por sentencia firme.» (6)

(5) El Texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado fue aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril. Tras casi cuarenta años de vigencia, esta Ley es derogada por la LPAP, en cuya Exposición de Motivos se afirma: «Factores destacados de esta evolución han sido, entre otros de menor importancia, la aprobación de la Constitución de 1978 que, por una parte, dedica un artículo específico, el 132, a los bienes públicos demandando leyes para regular “el Patrimonio del Estado” y “el régimen jurídico de los bienes de dominio público” y, por otra, articula territorialmente el Estado sobre la base de comunidades autónomas, competentes, cada una de ellas para regular su patrimonio propio».

(6) De un contenido similar al artículo 11 de la Ley catalana 11/1981 es el vigente artículo 15 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, objeto también de impugnación por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de inconstitucionalidad número 572-2008, y que dispone lo siguiente:

«Artículo 15. *Inmuebles vacantes.*

Pertencen a la Comunidad Foral de Navarra, por ministerio de esta Ley Foral, los inmuebles situados en su territorio que carecieren de dueño.

No obstante, no se derivarán obligaciones o responsabilidades para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por razón de la propiedad, en tanto no se produzca la incorporación de los mismos a su Patrimonio previa instrucción de un expediente que se tramitará conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la presente Ley Foral».

En la invocación de la STC 58/1982, de 27 de julio, se destacan por la representación estatal, en concreto, las siguientes argumentaciones del Tribunal Constitucional (contenidas en su F.J. 3):

«(...) lo que en este punto hace la Ley catalana es subrogar al Patrimonio de la Generalidad en el lugar del Patrimonio del Estado, y para esto, como es evidente, carece la Generalidad de toda competencia. Una cosa es que la Generalidad disponga de la competencia suficiente para legislar, dentro de los límites que ya hemos señalado, sobre su propio Patrimonio, y otra bien distinta que, en ejercicio de esta competencia, modifique también la legislación vigente sobre el Patrimonio del Estado, determinando que para el futuro no se incorporarán a éste, sino al de la Generalidad, los bienes inmuebles retenidos o disfrutados sin título válido por entidades o por particulares.

El derecho sobre los bienes ocupados o retenidos sin título válido es una derivación de la vieja regalía, como muy claramente se manifiesta en el Decreto de Carlos III de 27 de noviembre de 1785 (Novísima Recopilación, 10, 22,6) al referirse a "los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes que pertenecen a mi Corona...". Con la objetivación del poder y la fusión de los derechos mayestáticos en la noción única del poder soberano, este derecho pasa al Estado, traslación que entre nosotros se opera de manera positiva mediante la Ley de 9 de mayo de 1835 (Colección Legislativa, tomo XX, p. 173). En cuanto que la titularidad de la soberanía corresponde al Estado en su conjunto y no a ninguna de sus instituciones en concreto, los bienes vacantes podrían en principio ser atribuidos a entes distintos de la Administración Central, pero sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado y no de una de sus partes puede modificar la actual atribución.»

Es cuestionable, como se ha indicado, la aplicación de esta doctrina del Tribunal Constitucional para fundamentar la impugnación de la disposición adicional sexta del TRLPA, pues difícilmente puede servir como criterio de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas el origen histórico de la regla de atribución al Estado de los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes. En la actualidad, transcurridos más de treinta y cinco años desde la aprobación de la Constitución de 1978, en cuya virtud España se ha constituido en un Estado social y democrático de Derecho, en el que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado, cuya forma política es la Monarquía parlamentaria y su estructura territorial se ha edificado como un Estado complejo, basado en el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (artículos 1 y 2 CE), resulta evidente que la atribución o la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no puede basarse ni en la Novísima Recopilación de 1785, ni en la Ley de Mostrencos de 1835; tampoco en la Ley de Patrimonio del Estado de 1964. Hay incluso quien, hoy en día, se remonta hasta Las Partidas (siglo XIII) para

justificar la atribución a la Administración General del Estado de la propiedad de los bienes vacantes (7).

Además, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la principal de sus Sentencias sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, la STC 31/2010, de 28 de junio (F.J. 13), el término «Estado» es ambiguo. Según el Alto Tribunal, el principio general que se proclama en el artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía catalán de que «la Generalitat es Estado»,

«es una afirmación indiscutible por cuanto, en efecto, el Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución Española, comprende a todas las Comunidades Autónomas en las que aquél territorialmente se organiza (por todas, STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3) y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse “Estado central”, con el que el Estado español no se confunde en absoluto, sino que lo incluye para formar, en unión de las Comunidades Autónomas, el Estado en su conjunto. (...) la Generalitat es, con perfecta propiedad, Estado (...)».

Asimismo, cabe destacar que en la cita de carácter histórico recogida en la STC 58/1982, de 27 de julio, se incluyen expresamente los bienes abintestatos. Sin embargo, como se analizará con más detalle seguidamente, en la actualidad los bienes abintestatos ya no los adquiere exclusivamente el «Estado central». Por el contrario, también se atribuye su propiedad por ministerio de la ley a aquellas Comunidades Autónomas que, como Aragón, en virtud del artículo 149.1.8º de la Constitución, han asumido competencias en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio, desplazando de esta forma a la Administración General del Estado, en sus respectivos territorios, de la titularidad de dichos bienes. Así, debe señalarse que la atribución *ex lege* a estas Comunidades Autónomas de los bienes abintestatos no se ha llevado a cabo por «*el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado*», esto es, no se ha aprobado mediante una Ley de las Cortes Generales, sino que la modificación de la anterior atribución al Estado de los citados bienes en beneficio de algunas Comunidades Autónomas ha sido realizada unilateralmente por éstas, por medio de una Ley del respectivo Parlamento autonómico. No obstante lo cual, el artículo 956 del Código Civil continúa proclamando en la actualidad que «*[a] falta de personas que tengan*

(7) M^o Belén MIGUÉLEZ FERNÁNDEZ señala que «*se trata de una opción del legislador, pero éste, ya desde Las Partidas, decide la atribución de tal propiedad a la Administración General del Estado, en detrimento tanto de los particulares, frente al sistema permitido por el Derecho Romano, como de otras Administraciones existentes con anterioridad a la Constitución Española de 1978, como son los Entes Locales*», en «Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas» (dir. DE FUENTES BARDAJÍ, J.), Abogacía General del Estado, Thomson Aranzadi, 2008, p. 278.

derecho a heredar conforme a lo dispuesto en las precedentes secciones, heredará el Estado (...)».

2. La STC 150/1998, de 2 de julio

En segundo lugar, la representación estatal invoca para fundamentar la impugnación de la disposición adicional sexta del TRLPA la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 150/1998, de 2 de julio, recaída en el recurso de inconstitucionalidad promovido asimismo por el Estado contra algunos preceptos de la Ley de Castilla y León 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria. En particular, el Tribunal Constitucional declara inconstitucionales y, por tanto, nulos los artículos 66, apartados 1, 3 y 4, y 100.b) de la Ley castellano-leonesa 14/1990, que establecían lo siguiente:

«Artículo 66.

1. Las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante el período normal de investigación, se incluirán también en el Acta de Reorganización, haciéndose constar aquella circunstancia y consignando, en su caso, las situaciones posesorias existentes. Tales fincas, sin embargo, no serán inscritas en el Registro de la Propiedad mientras no aparezca su dueño o fuese procedente inscribirlas a nombre de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

3. Transcurridos los cinco años a que se refiere el párrafo anterior, la Dirección General remitirá a la Consejería de Economía y Hacienda, a los efectos determinados en la legislación sobre Patrimonio de la Comunidad Autónoma, relación de los bienes cuyo dueño no hubiere aparecido con mención de las situaciones posesorias que figuren en el Acta de Reorganización.

4. La Dirección General queda facultada para ceder en precario al Ayuntamiento que corresponda el cultivo de las fincas sin dueño conocido que nadie posea. La Consejería de Economía y Hacienda destinará las citadas fincas al Fondo de Tierras o a la realización en ellas de obras de restauración del medio natural.»

«Artículo 100.

En cada zona de concentración parcelaria si es posible, y analizada su conveniencia, se constituirá un Fondo de Tierras que se formará, en lo posible, con las siguientes aportaciones:

b) Fincas de propietarios desconocidos que se adjudiquen a la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo establecido en el artículo 66» (8).

(8) En el Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado núm. 1828/2011, relativo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional sexta de la LPA, se afirma que el artículo 66 de la Ley de Castilla-León 14/1990 «*regulaba el destino de las fincas de reemplazo sin dueño conocido procedentes de procesos de concentración parcelaria en términos prácticamente idénticos*» a los de la norma aragonesa impugnada. Sin embargo, hay una diferencia muy relevante entre ambas Leyes autonómicas: sólo la Ley castellano-leonesa, en el artículo 100.b), menciona expresamente la *adjudicación* a la Comunidad Autónoma de las fincas de reemplazo.

De la STC 150/1998, de 2 de julio, la representación estatal destaca en el escrito del recurso la siguiente argumentación del Tribunal Constitucional, contenida en su Fundamento Jurídico 3:

«Lo dicho tiene su fundamento, como señala correctamente el Abogado del Estado, en la naturaleza civil de la norma que pueda regular el régimen jurídico en general y el destino, en particular, de los llamados bienes vacantes, sin dueño o mostrencos. Habida cuenta de que la competencia en dicha materia corresponde al Estado, "sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan" (art. 149.1.8 C.E.), deberá ser una Ley estatal quien realice tal atribución, pues en caso contrario la legislación de las Comunidades Autónomas que se atribuyera dichos bienes dejaría vacía de contenido en este punto concreto la competencia del Estado. Por ello, procede declarar inconstitucionales el art. 66.1.3 y 4 y, por conexión, del art. 100 b).»

Con ello, el Tribunal Constitucional en realidad básicamente está rechazando la pretensión de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de fundamentar la atribución *ex lege*, en su favor, de la propiedad de las fincas de reemplazo en la competencia autonómica en materia de concentración parcelaria y en la necesidad de dicha atribución para la eficacia de las medidas de concentración parcelaria que ponía en marcha la Ley castellano-leonesa 14/1990, de 28 de noviembre.

En todo caso, lo más relevante de esta Sentencia es el reconocimiento expreso por el Tribunal Constitucional de la naturaleza civil de la norma reguladora del régimen jurídico en general y del destino, en particular, de los bienes vacantes, materia ésta cuya competencia corresponde al Estado, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.8.º CE, por lo que «deberá ser una Ley estatal la que realice tal atribución» de la propiedad de los bienes vacantes a las Comunidades Autónomas.

Por consiguiente, con base en la propia argumentación del Tribunal Constitucional, podría defenderse que esa necesaria Ley estatal que permitiría realizar la atribución *ex lege* a determinadas Comunidades Autónomas de los bienes vacantes es la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; y más en concreto, el apartado 2 de la disposición final segunda de la LPAP, relativa a los títulos competenciales al amparo de los cuales el Estado aprueba esta Ley, cuando proclama que el artículo 17 LPAP se dicta al amparo del artículo 149.1.8.º de la Constitución, y es «*de aplicación general, sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan*».

Obviamente, la expresión «*de aplicación general*» no es equivalente a «*de aplicación exclusiva*» ni tampoco a «*de aplicación con el carácter de legislación básica*» (9). De esta forma, al reconocer el Tribunal Constitucional la naturaleza civil de la norma atributiva *ex lege* de la propiedad de los bienes vacantes, concepción recogida asimismo en una Ley estatal como es la LPAP, se ha abierto la puerta para que las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio puedan entrar a legislar, legítimamente, sobre la atribución de la propiedad de los bienes vacantes que se hallen en su respectivo territorio. Más adelante insistiremos en esta cuestión.

3. La STC 204/2004, de 18 de noviembre

Finalmente, en tercer lugar, invoca la representación estatal en favor de sus tesis la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 204/2004, de 18 de noviembre. En este supuesto, a diferencia de las dos Sentencias anteriores, no dirime el Tribunal Constitucional una controversia suscitada entre el Estado y una Comunidad Autónoma, sino que resuelve dos cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Audiencia Provincial de Barcelona en los años 1995 y 1997, respectivamente, en relación con el artículo 29.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (LGP), aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (ya derogado) (10).

(9) No es posible, por ello, compartir la afirmación contenida en el Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado núm. 805/2003, de 3 de abril, sobre el «Anteproyecto de Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas», en el apartado VIII.C).4), referido a los artículos 17 y 18 del anteproyecto, cuando sostiene lo siguiente: «(...) hay que destacar que el anteproyecto atribuye ya expresamente carácter básico a estos dos preceptos, declarando así que los bienes vacantes corresponden, exclusivamente, a la Administración General del Estado, sin que las Comunidades Autónomas puedan, por vía legislativa, atribuir esa propiedad a sus propios órganos o a las entidades locales».

(10) El artículo 29.2 LGP establecía lo siguiente:

«2. Son bienes abandonados por su titular, y, como tales, pertenecientes al Estado, los valores, dinero y demás bienes muebles constituidos en depósito, voluntario o necesario, en toda clase de Sociedades de crédito o Entidades financieras, respecto de los cuales, y en el plazo de veinte años, no se haya practicado gestión alguna por los interesados que impliquen el ejercicio de su derecho de propiedad. Este mismo régimen es aplicable a los saldos de cuentas corrientes abiertas en los referidos establecimientos o Entidades.»

En la actualidad, el artículo 18.1 LPAP contiene una regulación muy similar:

«Artículo 18. Saldos y depósitos abandonados.

1. Corresponden a la Administración General del Estado los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la Caja General de Depósitos y en entidades de crédito, sociedades o agencias de valores o cualesquiera otras entidades financieras, así como los saldos de cuentas corrientes, libretas de ahorro u otros instrumentos similares abiertos en estos establecimientos, respecto de los cuales no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de veinte años.»

En concreto, el órgano judicial eleva al Tribunal Constitucional la posible inconstitucionalidad del artículo 29.2 LGP en relación con el artículo 33 CE, «*en cuanto puede lesionar el derecho de propiedad la declaración de abandono de valores, dinero y demás bienes muebles constituidos en depósito, voluntario o necesario en toda clase de sociedades de crédito o entidades financieras, por no practicarse gestión por los interesados que impliquen el derecho de propiedad durante 20 años*».

Además, debe destacarse que ambas cuestiones de inconstitucionalidad traen causa de sendas demandas interpuestas por la Abogacía del Estado contra dos Cajas de Ahorros para que se declarase la obligación de éstas de entregar al Estado los depósitos abandonados durante veinte años y se las condenara a entregarle todos los saldos en que dicho plazo se hubiera cumplido con posterioridad a la promulgación de la entonces vigente Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977. Esto es, el litigio originario del que más tarde surgieron las cuestiones de inconstitucionalidad finalmente resueltas por la STC 204/2004, se había producido entre la Administración General del Estado y dos entidades financieras, siendo ajenas por completo a esa controversia las Comunidades Autónomas.

Por consiguiente, las dudas de constitucionalidad sobre el artículo 29.2 LGP que resuelve la STC 204/2004, de 18 de noviembre, no guardan ninguna relación con la impugnación de la disposición adicional sexta del TRLPA. Así, la Audiencia Provincial de Barcelona viene a cuestionar, por un lado, la extinción o pérdida del derecho de propiedad por abandono de saldos y depósitos en entidades financieras; y, por otro, la atribución al Estado de tales bienes en cuanto abandonados, y no a las entidades financieras depositarias. Por ello, como afirma el Tribunal Constitucional (F.J. 7),

«[e]l juego del precepto cuestionado supone una previsión alternativa al régimen general de prescripción de las acciones civiles en las entidades o establecimientos de crédito, que impide que éstas pudieran eventualmente beneficiarse de los efectos de dicha suscripción para reclamar los saldos abandonados por sus titulares, atribuyéndose dichos saldos al Estado».

Asimismo, con relación a la atribución de los citados bienes en favor del Estado y no de las entidades financieras depositarias, aclara el Alto Tribunal en esta Sentencia (F.J. 8) que, en cuanto bienes *nullius*, el Estado los adquiere por atribución de la Ley, de forma que esta regla atributiva constituye una excepción al régimen general, dispuesto en el artículo 610 del Código civil, de adquisición de la propiedad de los bienes muebles por ocupación; añadiendo a continuación el Tribunal Constitucional lo siguiente:

«Ha de resaltarse, en este sentido, que la regla atributiva en favor del Estado que se recoge en el precepto cuestionado es la plasmación de una específica y

determinada opción del legislador, quien pudo, por tanto, haber previsto otra consecuencia jurídica a la declaración de abandono por su titular de los bienes a los que se refiere el precepto.

Pues bien, ninguna objeción cabe oponer desde la óptica del derecho a la propiedad privada a la opción de legislador de atribuir al Estado unos bienes abandonados por sus titulares y, por tanto, bienes *nullius*, pues tal atribución encuentra fundamento en su condición de gestor de los intereses generales de la comunidad que el Estado representa, al objeto de destinarlos a la satisfacción de aquellos intereses, lo que se conecta con el mandato del art. 128.1 CE de subordinación al interés general de toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad».

En definitiva, la atribución al Estado de la propiedad de los saldos y depósitos en entidades financieras considerados abandonados se examina en la STC 204/2004 «desde la óptica del derecho a la propiedad privada»; en absoluto para dirimir un conflicto planteado entre la Administración General del Estado y una Comunidad Autónoma respecto a la propiedad de los bienes vacantes o, más en concreto, de las denominadas fincas de reemplazo (11).

III. TÍTULOS COMPETENCIALES ALEGADOS POR EL ESTADO EN EL LITIGIO SUSCITADO

Fundamenta la Abogacía del Estado la impugnación de la disposición adicional sexta del TRLPA en tres títulos competenciales. Así, en el escrito de recurso presentado se alega, en primer lugar, que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación civil, al amparo del artículo 149.1.8º CE, sin que la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de conservación, modificación y desarrollo de la legislación civil ampare la atribución del dominio sobre los bienes vacantes; en segundo lugar, se invoca la competencia del Estado en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18º CE); y, por último, la Abogacía del Estado menciona también la competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda general (art. 149.1.14º CE).

Procede, por tanto, analizar la efectiva concurrencia en este litigio de los títulos competenciales invocados por el Estado, si bien debe señalarse la presencia de un cuarto título competencial, quizá de menor relevancia o menos

(11) Sí está planteada esta controversia, en la actualidad, ante el Tribunal Constitucional con motivo del recurso de inconstitucionalidad número 572-2008, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación en relación con los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, referidos a inmuebles vacantes y saldos y depósitos abandonados, respectivamente, con un contenido prácticamente idéntico al de los artículos 17 y 18 LPAP.

determinante para su resolución, pero igualmente presente en este conflicto, como es la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de concentración parcelaria, recogida en el artículo 71.17º del Estatuto de Autonomía de Aragón, dado que la disposición adicional sexta del TRLPA se refiere única y específicamente a las fincas de desconocidos procedentes de procesos de concentración parcelaria. Al respecto, en todo caso, no parece necesario incidir ahora en la cuestión de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de concentración parcelaria, dado que se trata de un tema no controvertido, más allá de destacar que Aragón ha asumido todas las facultades anteriormente atribuidas al Estado en este ámbito competencial por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero. Sin embargo, como ya hemos visto, la STC 150/1998 rechazó que este título competencial pudiera permitir a la Comunidad Autónoma de Castilla y León atribuirse la propiedad de las llamadas fincas de reemplazo procedentes de procesos de concentración parcelaria.

1. Legislación civil

Respecto del primero de los títulos competenciales alegados por la representación estatal, el artículo 149.1.8º CE, es indudable su concurrencia en el presente supuesto, si bien la competencia en materia de legislación civil puede ser invocada en este litigio tanto por la Administración General del Estado para legitimar la regulación estatal contenida en el artículo 17 LPAP, como por la Comunidad Autónoma de Aragón para fundamentar la voluntad legislativa aragonesa expresada en la disposición adicional sexta del TRLPA. En este concreto supuesto, por tanto, confluyen ambas competencias en materia de legislación civil, la estatal y la autonómica.

Así, de conformidad con lo señalado en la disposición final segunda, apartado 2, de la LPAP, el citado artículo 17 de la ley estatal se dicta al amparo del artículo 149.1.8.º de la Constitución, y es de aplicación general, sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. Pero también, con base precisamente en este mismo artículo 149.1.8º CE, el artículo 71.2º del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón reconoce a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Foral aragonés, competencia exclusiva en cuyo ejercicio se dictó la disposición adicional sexta de la norma autonómica recurrida. Por consiguiente, ninguna duda u objeción cabe plantear respecto a la presencia de la competencia en materia de legislación civil en el litigio suscitado.

En este mismo sentido se han pronunciado expresamente tanto el Tribunal Constitucional como el Consejo de Estado, destacando la naturaleza civil de

las normas reguladoras de esta materia. Así, afirma el Tribunal Constitucional en su Sentencia 150/1998, de 2 de julio (F.J. 3), ya citada, lo siguiente:

«Lo dicho tiene su fundamento (...) en la naturaleza civil de la norma que pueda regular el régimen jurídico en general y el destino, en particular, de los llamados bienes vacantes, sin dueño o mostrencos.»

Y esta es también la opinión expresada en el Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado núm. 1828/2011, de 17 de noviembre, emitido sobre el expediente relativo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional sexta de la LPA, en el que en ningún momento se invoca el artículo 149.1.18º CE. Por el contrario, afirma taxativamente el Consejo de Estado:

«(...) es claro que la regulación del destino y atribución de los bienes inmuebles vacantes tiene el carácter de legislación civil (...).»

Por tanto, de acuerdo con la STC 150/1998 y el Dictamen del Consejo de Estado núm. 1828/2011, la Administración pública (estatal o autonómica, según corresponda) adquiere los inmuebles vacantes *iure privatorum*, al igual que ocurre con los bienes abintestato. Dicho en otros términos, la determinación de la Administración pública en cuyo patrimonio deben integrarse los inmuebles vacantes se encuadra no en la legislación sobre el régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18º CE), sino en la legislación civil (artículo 149.1.8º CE).

Por ello mismo, parece igualmente claro que la determinación de la atribución a una u otra Administración pública de los inmuebles vacantes no es una cuestión de soberanía del Estado en sentido estricto, o *iure imperii*, al nivel de las cuestiones relativas a las relaciones internacionales, la defensa nacional o la Deuda del Estado, por citar unos ejemplos típicos, sino que se trata, más sencillamente, de una materia a decidir en todo caso por las autoridades públicas y no por los particulares. De ahí que la STC 58/1982 afirme la constitucionalidad de la posibilidad de que los bienes vacantes puedan ser atribuidos a Entes distintos de la Administración General del Estado y que la STC 204/2004 confirme que no existe ninguna objeción desde la óptica del derecho a la propiedad privada a la opción de legislador de atribuir al Estado unos bienes abandonados por sus titulares, pues «*tal atribución encuentra fundamento en su condición de gestor de los intereses generales de la comunidad que el Estado representa, al objeto de destinarlos a la satisfacción de aquellos intereses.*»

Así, en coherencia con las SSTC 58/1982 y 150/1998, y de conformidad con lo previsto en la disposición final segunda, apartado 2, de la LPAP, el artículo 17.1 LPAP realmente vendría a establecer, en la práctica, la siguiente regulación de los inmuebles vacantes:

«1. Pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño, *sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan.*»

De esta forma, las Comunidades Autónomas con derecho civil propio, como es el caso de Aragón, pueden decidir si desplazan a estos efectos al Estado en su respectivo territorio o, por el contrario, optan por no modificar o no regular esta materia, en cuyo caso se aplicaría la normativa estatal al ser de aplicación general.

Y se encuentran habilitadas para hacerlo las Comunidades Autónomas con derecho civil propio, porque precisamente, de conformidad con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 58/1982, ha sido el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado, y no de una de sus partes, por medio de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, quien así lo permite.

Algo muy similar viene a ocurrir, por ejemplo, en materia de sucesión intestada. La legislación del Estado, en concreto el artículo 956 del Código Civil, es categórica al afirmar que «[a] falta de personas que tengan derecho a heredar conforme a lo dispuesto en las precedentes secciones, heredará el Estado (...)», sin contener ni una sola mención a la posibilidad de que también hereden abintestato las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio. Sin embargo, en la práctica, puede decirse que la norma que realmente se aplica es la siguiente:

«Artículo 956.

A falta de personas que tengan derecho a heredar conforme a lo dispuesto en las precedentes secciones, heredará el Estado (...), *sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan.*»

Y así, en virtud de la competencia en materia de legislación civil amparada por el artículo 149.1.8º CE, todas las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio, excepto Islas Baleares, han regulado la sucesión intestada en favor de la respectiva Administración de la Comunidad Autónoma, siendo desplazada de esta manera la Administración General del Estado en dichos territorios.

Cabe concluir esta argumentación con una última reflexión. En la disposición adicional primera del «Anteproyecto de Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas», de 2003, se daba una nueva redacción a los artículos 956 y 957 del Código Civil, relativos a la sucesión abintestato del Estado. En concreto, en dicho Anteproyecto el artículo 956 CC quedaba redactado como sigue:

«A falta de personas que tengan derecho a heredar conforme a lo dispuesto en las precedentes Secciones, heredará la Administración General del Estado.»

Con dicha redacción, la Ley estatal continuaba reconociendo como único sucesor abintestato a la Administración General del Estado, ignorando al respecto (o, al menos, no mencionando) los derechos sucesorios en sus respectivos territorios de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio. ¿Podría defenderse entonces, con esta nueva norma, que sólo cabe atribuir la propiedad de los bienes abintestato a la Administración General del Estado, excluyéndose por completo a las Comunidades Autónomas? Evidentemente, no. A pesar de la inexistencia de una Ley estatal de cobertura, las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio han podido regular la sucesión abintestato, sustituyendo o desplazando en sus territorios a la Administración General del Estado en la misma, al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.8º CE.

2. Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas

La representación estatal considera que concurre en este proceso ante el Tribunal Constitucional un segundo título competencial: la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, prevista en el artículo 149.1.18º CE.

Al respecto, denuncia la Abogacía del Estado que la disposición adicional sexta del TRLPA dota de un régimen jurídico determinado a las fincas de reemplazo incluidas en el procedimiento de concentración parcelaria, «esto es, asumiendo la regulación del haz de facultades que integran el derecho real de dominio; o dicho de otro modo, regulando el contenido del derecho de propiedad».

Tras afirmar que el régimen jurídico de las Administraciones públicas hace referencia a las normas que regulan la naturaleza jurídica, organización y actuación del conjunto de entes, entidades, órganos, organismos e instituciones que integran la Administración, en tanto que dotados de un régimen jurídico peculiar y exorbitante en relación con el régimen jurídico privado, persiguen la consecución del interés general, la representación estatal censura que el precepto impugnado, a imagen de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, conforma el régimen jurídico de estos bienes vacantes, incidiendo en su régimen registral, autorizando al órgano competente de la Comunidad Autónoma a reconocer el dominio de los bienes a favor de quien lo acredite suficientemente, ordenando su adscripción al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma y permitiendo su cesión en precario al Ayuntamiento, entidad local menor o comunidad de regantes para su cultivo.

Por todo ello, estima la Abogacía del Estado que la disposición adicional sexta del TRLPA se adentra sin competencia que lo sustente en la determinación del contenido de propiedad que atribuye a la Comunidad Autónoma, en la delimitación del haz de facultades que comprende el derecho real de

dominio, en la regulación del régimen jurídico patrimonial de los bienes que pertenecen al Estado.

No puede compartirse esta argumentación pues en ella quedan confundidas, entremezcladas, la atribución de la propiedad de las fincas de reemplazo vacantes con la regulación de la actuación administrativa en los procesos de concentración parcelaria. No debe olvidarse al respecto que la Comunidad Autónoma de Aragón asumió hace ya muchos años la competencia exclusiva en materia de concentración parcelaria, pudiendo citarse en este sentido el Real Decreto 643/1985, de 2 de abril, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones traspasadas de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de reforma y desarrollo agrario (BOE número 112, de fecha 10 de mayo de 1985); competencia para cuyo ejercicio la Comunidad Autónoma debe aplicar precisamente la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973.

En un sentido estricto o clásico, como muy reiteradamente ha afirmado el Tribunal Supremo, la finalidad de la concentración parcelaria *«no es otra que adjudicar a cada propietario en un número reducido de fincas una superficie equivalente en clase, tierra y cultivo a la de las parcelas aportadas»* (por ejemplo, Sentencias de 14 de diciembre de 1983, 1 de febrero de 1984, 5 de febrero de 1985 y 29 de septiembre de 1986, entre otras muchas); o, en otras palabras, la concentración parcelaria es *«la función administrativa por la que se reorganiza la propiedad rústica de una zona, asignando a cada propietario una porción de terrenos equivalente en extensión a otros de que se le priva, pero en mejores condiciones para su cultivo, mediante las oportunas compensaciones por la diferente clase de tierras»* (J. GONZÁLEZ PÉREZ, 1953, p. 135).

Toda la actuación administrativa desarrollada en un proceso de concentración parcelaria conduce a la reorganización de la propiedad de unas superficies de terreno, incidiendo directamente «en la determinación del contenido del derecho de propiedad» de las fincas afectadas. Ese es, precisamente, el contenido preceptivo del acta de reorganización de la propiedad (artículo 222 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario). Por ello, en el ejercicio de su competencia en materia de concentración parcelaria, la Comunidad Autónoma podrá incidir en el régimen registral de las fincas afectadas, reconocer el dominio de bienes a favor de quien lo acredite suficientemente, ordenar su adscripción al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma o permitir su cesión en precario al Ayuntamiento, entidad local menor o comunidad de regantes para su cultivo.

Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73.3 LPAP, la adscripción no altera la titularidad sobre el bien, pues transfiere las facultades y obligaciones de uso, administración y conservación del mismo, pero nunca su titularidad. Así, la propia LPAP (artículo 185) concibe la *adscripción* de

bienes como un «acto de gestión patrimonial», pero en ningún caso como un modo de adquisición de bienes y derechos, como se deduce asimismo de lo establecido en el artículo 15 LPAP, en el que se detallan los modos en que las Administraciones públicas pueden adquirir bienes y derechos (no incluyéndose al efecto la adscripción).

Por otro lado, en todo caso, ya desde sus primeras Sentencias, el Tribunal Constitucional ha circunscrito la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, prevista en el artículo 149.1.18º CE, a aspectos organizativos y de funcionamiento de éstas, mediante «*la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado*» (STC 32/1981, de 28 de julio, F.J. 5), añadiendo al respecto:

«Ciertamente no será siempre fácil la determinación de qué es lo que haya de entenderse por regulación de las condiciones básicas o establecimiento de las bases del régimen jurídico, y parece imposible la definición precisa y apriorística de ese concepto. Las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico (...).»

Pues bien, son las propias Cortes Generales las que han establecido que el artículo 17 LPAP se dicta al amparo del artículo 149.1.8º CE, dada la naturaleza civil de su contenido, y no en aplicación del artículo 149.1.18º CE, al no considerar que se trate de una materia relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

3. Hacienda general

El tercero de los títulos competenciales que invoca la Abogacía del Estado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2037-2014 es la competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda general (art. 149.1.14º CE), título este que no había sido alegado en el anterior recurso de inconstitucionalidad núm. 6868-2011.

Afirma al respecto la representación estatal que el concepto de Patrimonio de la Administración está íntima e indisolublemente ligado a la Hacienda Pública tanto en el aspecto estático (relativo a su composición por un conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico) como en el dinámico (referido a la actividad financiera del sector público, encaminada a la obtención de recursos y a la realización de gastos), concluyendo que la regulación del régimen jurídico de los mostrencos se ampara en la competencia del Estado en materia de Hacienda General.

Nuevamente cabe alegar que el propio legislador estatal no ha considerado esta cuestión de la misma manera que la argumentada por la Abogacía

del Estado, pues las Cortes Generales han establecido expresamente que el artículo 17 LPAP se dicta al amparo del artículo 149.1.8º CE, dada la naturaleza civil de su contenido, y no en aplicación del artículo 149.1.14º CE. En realidad, a la vista de la regulación contenida en la disposición final segunda de la propia Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, es evidente que ninguno de los preceptos y disposiciones de esta Ley se ha dictado al amparo del artículo 149.1.14º CE.

La argumentación de la representación estatal de nuevo confunde la atribución de la propiedad de las fincas de reemplazo vacantes con la regulación de la actuación administrativa en materia de Hacienda Pública, anticipando los efectos (obtención de ingresos a partir del patrimonio propio) a las causas (atribución de la propiedad de un determinado bien).

Por otro lado, aunque no se trate de cifras aún oficiales, sí son indicativos los datos provisionales aportados por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón sobre el número y superficie de fincas de reemplazo vacantes halladas en esta Comunidad Autónoma, procedentes de procesos de concentración parcelaria realizados en Aragón. Los datos se refieren a los años 2007 a 2013 (ambos inclusive), con las cifras siguientes:

- superficie total objeto de concentración parcelaria: 147.973 hectáreas.
- superficie total de fincas de dueño desconocido: 358 hectáreas.
- representa menos del 1 por 100 (un 0,24 por 100) la superficie total de fincas sin dueño conocido sobre la superficie total de hectáreas objeto de concentración parcelaria realizados en Aragón en un período de siete años (2007-2013).
- la mayor parte de las parcelas de desconocidos suelen corresponder a superficies de bajo o muy bajo valor agronómico (con parte o la totalidad de erial, yermos, zonas de pendiente o pedregales, etc.); el valor de dichas superficies suele ser muy inferior al valor medio de una hectárea de cultivo por lo que además de la variabilidad propia de la zona donde se sitúan es difícil a priori realizar una valoración detallada, que en cualquier caso es baja.

Se trata, en todo caso, con independencia del número concreto de hectáreas que supongan las fincas de reemplazo vacantes y de su valoración económica en estos años, de procesos de investigación de la situación de las fincas muy complejos, dilatados en el tiempo, que son realizados en su integridad por la Comunidad Autónoma, y que requieren una elevada dedicación de recursos humanos, además de una cantidad importante de recursos públicos. ¿Sería más correcto que la Administración General del Estado, sin llevar a cabo

ninguna actuación de investigación relevante en este ámbito, adquiriera las fincas de reemplazo vacantes frente a la Administración actuante, que puede necesitarlas precisamente para la mejor reorganización de las propiedades afectadas por un proceso de concentración parcelaria? Desde el punto de vista de la Hacienda Pública no lo parece.

En definitiva, debe reiterarse la improcedencia de la invocación en este proceso de las competencias exclusivas del Estado en las materias de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y de Hacienda general (arts. 149.1.18º y 14º CE, respectivamente), y en consecuencia procede analizar más detenidamente las competencias estatal y autonómica en materia de legislación civil (art. 149.1.8º CE).

IV. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE LEGISLACIÓN CIVIL

1. Concurrencia de competencias

Concurren en el presente litigio las respectivas competencias exclusivas en materia de legislación civil, tanto del Estado (artículo 148.1.8º CE) como de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 71.2º EEA), como consecuencia, en palabras de la STC 150/1998, de «*la naturaleza civil de la norma que pueda regular el régimen jurídico en general y el destino, en particular, de los llamados bienes vacantes*»; o también, como afirma el Consejo de Estado, dado que «*es claro que la regulación del destino y atribución de los bienes inmuebles vacantes tiene el carácter de legislación civil*» (Dictamen núm. 1828/2011).

Así, el citado precepto constitucional atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan», reservándose «en todo caso» a la competencia exclusiva del Estado la fijación de las reglas relativas a unas determinadas materias, especificadas en el propio artículo 149.1.8º CE, materias entre las cuales no se encuentra la que ha motivado la presente controversia elevada al Tribunal Constitucional: «*aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial*».

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Aragón ha aprobado la disposición adicional sexta del TRLPA, objeto de impugnación por el Estado, en

el ejercicio de la competencia exclusiva que el artículo 71.2º EEA le atribuye en materia de «conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral aragonés, con respeto a su sistema de fuentes». Así se deduce del contenido del Preámbulo de la anteriormente vigente Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón, en el que después de citar como uno de los modos de adquisición de bienes y derechos a favor de la Comunidad Autónoma por atribución de la ley el régimen de sucesión legal recogido en la Ley aragonesa de Sucesiones por Causa de Muerte, dictada en el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral, se afirma lo siguiente:

«Conforme con lo anterior, se ha recogido también en el texto de esta ley la incorporación al patrimonio de Aragón de las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria.»

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse, en diversos procesos, sobre la conciliación de ambas declaraciones de exclusividad competencial en materia de legislación civil, pudiendo destacarse dos Sentencias, de entre las emitidas al respecto por el Alto Tribunal: la STC 88/1983, de 12 de marzo, en la que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra la Ley de las Cortes de Aragón 3/1988, de 25 de abril, sobre equiparación de los hijos adoptivos; y la más reciente STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) reformado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

Recordemos que en esta última Sentencia, número 31/2010, el Tribunal Constitucional declara la constitucionalidad del artículo 129 EAC, relativo a la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de Derecho civil, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico núm. 76 de la referida Sentencia. El artículo 129 EAC establece lo siguiente:

«Artículo 129. *Derecho civil.*

Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de derecho civil, con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8.º de la Constitución atribuye en todo caso al Estado. Esta competencia incluye la determinación del sistema de fuentes del derecho civil de Cataluña.»

2. Criterios de delimitación seguidos por el Tribunal Constitucional

De acuerdo con la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional, contenida en la Sentencia 31/2010 (F.J. 76), y a los efectos del estudio del recurso de inconstitucionalidad núm. 2037-2014 promovido por el Gobierno de la Nación contra la disposición adicional sexta del TRLPA, cabe destacar

los siguientes criterios para realizar una delimitación de las respectivas competencias exclusivas, estatal y autonómica, en materia de legislación civil:

Primero.– La Constitución atribuye al Estado la «legislación civil», sin más posible excepción que la ‘conservación, modificación y desarrollo’ autonómico del Derecho civil especial o foral. La reserva al Estado «por el mismo art. 149.1.8, de determinadas regulaciones ‘en todo caso’ sustraídas a la normación autonómica no puede ser vista, en coherencia con ello, como norma competencial de primer grado que deslinda aquí los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas Comunidades Autónomas. El sentido de esta, por así decir, segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1)».

Segundo.– El art. 149.1.8º CE, además de atribuir al Estado una competencia exclusiva sobre la legislación civil, también introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, que no consiste en la intangibilidad o suprallegalidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades competencia para su conservación, modificación y desarrollo. Conceptos éstos que dan positivamente la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables.

Tercero.– Ello implica que respecto de tales derechos civiles, forales o especiales, determinadas Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía competencias consistentes en su conservación, modificación y desarrollo y que tal asunción puede verificarse en términos de exclusividad. Por ello, la competencia exclusiva en materia de derecho civil ha de entenderse ceñida estrictamente a esas funciones de conservación, modificación y desarrollo del derecho civil, especial o foral, que son «la medida y el límite primero de las competencias ... atribuibles y ejercitables» por las Comunidades Autónomas en virtud del art. 149.1.8.º CE (STC 88/1993, FJ 1).

Cuarto.– En cuanto al concepto constitucional de desarrollo del propio derecho civil, especial o foral, «debe ser identificado a partir de la *ratio* de la garantía autonómica de la foralidad civil» establecida por el art. 149.1.8 CE, de manera que «[l]a Constitución permite, así, que los Derechos civiles especiales o forales preexistentes puedan ser objeto no ya de ‘conservación’ y ‘modificación’, sino también de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico y reconoce, de este modo, no sólo la historicidad y la actual vigencia, sino también la vitalidad hacia el futuro, de tales ordenamientos preconstitucionales» (STC 88/1993, FJ 3).

Quinto.– La «noción constitucional de ‘desarrollo’ permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisibile identificación de tal concepto con el más restringido de “modificación”. El “desarrollo” de los Derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral» (STC 88/1993, FJ 3).

Sexto.– Ahora bien, «[e]se crecimiento, con todo, no podrá impulsarse en cualquier dirección ni sobre cualesquiera objetos», pues ello «no significa, claro está, ... una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae* dejada a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas, que pugnaría con lo dispuesto en el art. 149.1.8 C.E., por lo mismo que no podría reconocer su fundamento en la singularidad civil que la Constitución ha querido, por vía competencial, garantizar» (STC 88/1993, FJ 3).

Por consiguiente, no pueden compartirse, por no ajustarse a la doctrina del Tribunal Constitucional, las afirmaciones de la representación estatal contenidas en el escrito del recurso de inconstitucionalidad número 6868-2011, cuando sostiene que «la unidad básica del Derecho civil español es precisamente la finalidad de la CE, al atribuir al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación civil. Esa unidad y esa competencia sólo deben excepcionarse para la conservación, la modificación y el desarrollo de los Derechos civiles forales, pero sin que ello pueda suponer la creación de un sistema jurídico autónomo».

Muy al contrario. La Constitución de 1978 no tiene como finalidad la unidad básica del Derecho civil, sino que al amparar la competencia también exclusiva de algunas Comunidades Autónomas en esta materia, permite así que los Derechos civiles, especiales o forales, preexistentes al texto constitucional puedan ser objeto de «una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico y reconoce, de este modo, no sólo la historicidad y la actual vigencia, sino también la vitalidad hacia el futuro, de tales ordenamientos preconstitucionales» (STC 88/1983, de 12 de marzo, F.J. 3). Por tanto, no es posible fundamentar en la CE un retorno a los viejos intentos unificadores del Derecho civil (12).

(12) Así, S. MUÑOZ MACHADO afirma que el sentido del artículo 149.1.8º CE «es meridianamente claro: ni los regímenes forales son transitorios ni extinguidos en tiempo inmediato, sino una realidad que aún se permite impulsar y revitalizar a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas. La unificación del Derecho Civil no responde ya a ninguna directiva constitucional»; en «Derecho Público de las Comunidades Autónomas», Vol. I, 2ª ed., Iustel, 2007, p. 861.

Además, como consecuencia precisamente del reconocimiento por la CE a algunas Comunidades Autónomas de la competencia exclusiva en materia de legislación civil, nuestra Norma Fundamental favorece la creación de diversos sistemas jurídicos autónomos, pues no otra es la consecuencia de la configuración de España como Estado de las Autonomías, como Estado complejo, estructurado en un conjunto de Comunidades Autónomas dotadas cada una de ellas de capacidad legislativa propia, y en el que coexisten, por ello, una pluralidad de sistemas jurídicos autónomos.

La realidad jurídica existente en nuestro país igualmente lo confirma, cuando en algunas de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio se han publicado Códigos con vocación de mucha mayor generalidad, amplitud y extensión de contenidos que las ya antiguas Compilaciones. Así ha hecho la Comunidad Autónoma de Aragón con la entrada en vigor del Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, con el título de «Código de Derecho Foral de Aragón» (13).

Y es también el caso de la Comunidad Autónoma catalana, que ha aprobado el «Código Civil de Cataluña», en cuyo artículo 111-4 del Libro Primero se establece que «Las disposiciones del presente Código constituyen el derecho común en Cataluña y se aplican supletoriamente a las demás leyes» (14).

(13) El «Código de Derecho Foral de Aragón» (publicado en el Boletín Oficial de Aragón núm. 63, de 29 de marzo), consta de cuatro Libros, con el siguiente contenido:

Libro Primero, dedicado al derecho de la persona;

Libro Segundo, referido al derecho de la familia;

Libro Tercero, que regula el derecho de sucesiones por causa de muerte; y

Libro Cuarto, en el que se contiene el derecho patrimonial.

(14) La Ley catalana 29/2002, de 30 de diciembre, primera Ley del Código civil de Cataluña, establece que su estructura consta de los seis libros siguientes:

Libro Primero, que incluye las disposiciones preliminares y la regulación de la prescripción y de la caducidad, contenidas en la propia Ley 29/2002;

Libro Segundo, relativo a la persona y la familia, aprobado por la Ley 25/2010, de 29 de julio, que incluye la regulación de la persona física, las materias hasta entonces comprendidas en el Código de familia y las leyes especiales de este ámbito;

Libro Tercero, relativo a las personas jurídicas, aprobado por la Ley 4/2008, de 24 de abril, que incluye la regulación de las asociaciones y de las fundaciones;

Libro Cuarto, relativo a las sucesiones, aprobado por la Ley 10/2008, de 10 de julio, que incluye la regulación de las materias contenidas en el Código de sucesiones por causa de muerte y en las demás leyes especiales de este ámbito;

Libro Quinto, relativo a los derechos reales, aprobado por la Ley 5/2006, de 10 de mayo, que incluye la regulación de esta materia aprobada por el Parlamento de Cataluña; y

Libro Sexto, relativo a las obligaciones y los contratos, que incluirá la regulación de estas materias, comprendidos los contratos especiales y la contratación que afecta a los consumidores; pendiente aún de aprobación.

En definitiva, tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, los Derechos civiles, forales o especiales, existentes en algunas Comunidades Autónomas, son el Derecho común de vigencia prioritaria en sus respectivos ámbitos territoriales de aplicación, desplazando así en muy diversas materias a la legislación civil del Estado, que únicamente podría aplicarse como legislación supletoria.

V. APLICACIÓN DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTO

Una vez expuesta la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de legislación civil, procede referirse a la aplicación de dicha doctrina al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra la disposición adicional sexta del TRLPA, aplicación que, a nuestro juicio, debe basarse en las premisas que se exponen seguidamente.

En primer lugar, debe insistirse en que nos encontramos ante un conflicto suscitado respecto de una materia encuadrada en el ámbito del Derecho civil, siendo oportuno recordar una vez más el criterio expuesto por la STC 150/1998 acerca de *«la naturaleza civil de la norma que pueda regular el régimen jurídico en general y el destino, en particular, de los llamados bienes vacantes»*, así como la afirmación del Consejo de Estado, contenida en su Dictamen núm. 1828/2011, de que *«es claro que la regulación del destino y atribución de los bienes inmuebles vacantes tiene el carácter de legislación civil»*. Así se reconoce expresamente también en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

En segundo lugar, esta concreta materia del destino y atribución de los bienes vacantes no es una de las materias reservadas «en todo caso» a la competencia exclusiva del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.8º CE. En efecto, no cabe encuadrar el régimen jurídico del destino y atribución de los bienes vacantes en ninguna de las materias reseñadas con ese alcance en nuestra Constitución: aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

Por consiguiente, en tercer lugar, se trata de una competencia concurrente y, por ello mismo, de una materia abierta, en principio, a que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio puedan ejercer respecto de ella sus respectivas competencias legislativas exclusivas.

De esta manera, como ocurre con tantas otras materias de Derecho civil, el Estado puede legislar en virtud de su competencia exclusiva, conformando el Derecho civil común, el cual es de aplicación general, sin perjuicio de que determinadas Comunidades Autónomas también podrían aprobar sus propias normas sobre idéntica materia, integrándolas en su Derecho foral o especial, y desplazando así en sus respectivos territorios al Derecho civil común. Ejemplos de ello, sin ánimo de exhaustividad, podrían citarse los ámbitos relativos a las relaciones paterno-filiales, el régimen económico del matrimonio, o el derecho de sucesiones por causa de muerte. Y también, por mencionar una Ley aragonesa relativamente reciente, la Ley de las Cortes de Aragón 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres (más conocida como «Ley de custodia compartida»), derogada en la actualidad al haber sido incluido su contenido en el «Código del Derecho Foral de Aragón», de 2011.

En cuarto lugar, el artículo 149.1.8º CE introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, que se manifiesta en la previsión de que los respectivos Estatutos de Autonomía puedan atribuir a determinadas Comunidades Autónomas la competencia exclusiva para el desarrollo de su Derecho civil propio. De esta forma, a través del concepto de autonomía política de las Comunidades Autónomas, queda vinculada la competencia para el desarrollo del Derecho civil con la capacidad de las Comunidades Autónomas para elaborar sus propias políticas públicas en materias de su competencia. Por ejemplo, en materia de protección de la infancia y la adolescencia, mediante la regulación de la custodia compartida de los hijos menores de edad en los casos de ruptura de la convivencia matrimonial; o, en lo que atañe al recurso de inconstitucionalidad interpuesto, en materia de concentración parcelaria, mediante la atribución por ministerio de la ley a la Comunidad Autónoma de la titularidad de las fincas de desconocidos procedentes de procesos de concentración parcelaria.

Por otra parte, esta idea de la vinculación entre la atribución de la titularidad de un bien y la Administración pública competente en una materia determinada es un criterio recogido expresamente en la propia LPAP, en el artículo 20, apartados 2 y 3, rubricado «Normas especiales para las adquisiciones hereditarias» (15).

(15) El artículo 20, apartados 2 y 3, de la LPAP, establece lo siguiente:

«2. Cuando una disposición gratuita se hubiese efectuado a favor de una Administración pública para el cumplimiento de fines o la realización de actividades que sean de la competencia exclusiva de otra, se notificará la existencia de tal disposición a la Administración competente a fin de que sea aceptada, en su caso, por ésta.

3. Si la disposición se hubiese efectuado para la realización de fines de competencia de las Administraciones públicas sin designación precisa del beneficiario, se entenderá efectuada

Finalmente, como quinta premisa, el desarrollo de los Derechos civiles forales o especiales no está vinculado rígidamente al contenido de las antiguas Compilaciones o de otras normas del respectivo ordenamiento autonómico, pudiendo las Comunidades Autónomas con competencia en materia de legislación civil llevar a cabo una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquellos Derechos, regular «*instituciones conexas*» con las ya previstas y legislar sobre materias que guarden una relación de «*conexión suficiente*» con institutos jurídicos ya disciplinados en el respectivo ordenamiento civil propio.

Un ejemplo de apreciación por el Tribunal Constitucional de la existencia de esta necesaria relación de «*conexión suficiente*» viene recogido en su Sentencia 88/1993, de 12 de marzo, ya citada, en la que el Alto Tribunal desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra la Ley de las Cortes de Aragón 3/1988, de 25 de abril, sobre equiparación de los hijos adoptivos. Recordemos que el Estado impugnó la Ley aragonesa por considerar que la Comunidad Autónoma de Aragón se había extralimitado en el ejercicio de sus competencias en materia de Derecho civil, invadiendo los del Estado. Así, la representación estatal afirmaba lo siguiente:

«La Ley impugnada, sobre filiación adoptiva, no reconoce en la institución regulada una institución propia. (...) Lo que importa subrayar es la ausencia de toda norma sobre la adopción en los textos legales sobre Derecho foral aragonés. (...) desde la perspectiva del Derecho foral aragonés, nos hallamos en presencia de una institución nueva e inédita, y que se ha producido, por consiguiente, un desbordamiento de los límites competenciales previstos en el art. 35.1.4 del Estatuto de Autonomía de Aragón. (...) No se trata de que la Ley autonómica haya limitado su regulación a los aspectos sucesorios de la adopción, adaptándolos a las particularidades forales de su propia legislación, sino que lo que se aborda, con carácter general, es la regulación íntegra de los derechos y obligaciones de los hijos adoptivos, invadiendo de esta forma una institución propia del Derecho civil común».

A los efectos del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra la disposición adicional sexta del TRLPA, resulta muy ilustrativa la argumentación seguida por el Alto Tribunal en la Sentencia 88/1993 (F.J. 3):

«Esta Ley —hemos de reiterar— no disciplina la constitución de la adopción, sino un aspecto general de sus efectos, y en cuanto tal, aunque se proyecte sobre un instituto ajeno, hasta su incorporación, al vigente Derecho civil aragonés, no puede

a favor de la Administración competente y, de haber varias con competencias concurrentes, a favor de la de ámbito territorial superior de entre aquellas a que pudiera corresponder por razón del domicilio del causante.»

calificarse, sólo por ello, de inconstitucional. Existe una relación entre la adopción y el Derecho propio de Aragón que legitima constitucionalmente la regulación que se contiene en la Ley impugnada, que no puede considerarse ajena o desvinculada del Derecho civil foral, sino más bien como una norma que se incardina en el Derecho familiar y sucesorio de Aragón. Para demostrarlo basta, en efecto, con advertir que la actual Compilación aragonesa ordena relaciones e institutos jurídicos respecto de los cuales el *status familiae* del adoptado aparece en indiscutible conexión. Así ocurre, significadamente, con la regulación tanto «de las relaciones entre ascendientes y descendientes» (Título II del Libro Primero), como «de las relaciones parentales y tutelares» (Título III del mismo libro) y lo mismo cabe predicar de la disciplina del «Derecho de sucesión por causa de muerte» (Libro II), regulaciones, unas y otras, en las que la Compilación se refiere, expresa o tácitamente, a la posición jurídica (derechos y obligaciones) de los «hijos y descendientes», normativa ésta, por lo tanto, que bien puede decirse complementada o integrada (esto es, desarrollada) por la que introduce la Ley que hoy enjuiciamos, Ley, por consiguiente, que no puede tacharse de inconexa respecto del ordenamiento que viene así a innovar parcialmente.»

De esta manera, el Tribunal Constitucional concluye afirmando que «*el Legislador aragonés puede, en conexión con el contenido de su Derecho civil propio, ordenar determinados aspectos del status de los hijos adoptivos*», por lo que aprecia que la Ley aragonesa 3/1988 sí guarda la suficiente conexión con el ordenamiento civil de Aragón, y concluye desestimando el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la misma.

En el recurso interpuesto ante el Tribunal Constitucional, el representante del Estado considera que este requisito de la «conexión suficiente» debe entenderse como la exigencia de una conexión directa e inmediata con alguna especialidad foral prevista en el Derecho civil foral vigente al tiempo de aprobarse la Constitución. Sin embargo, con semejante concepción tan rígida, restrictiva y limitativa, la representación estatal parece confundir «desarrollo» con «modificación», y produce el efecto, buscado o no, de anclar el Derecho foral a su pasado, con la historicidad, frente a la doctrina del Tribunal Constitucional en cuya virtud la CE defiende, ampara y protege «la vitalidad hacia el futuro de tales ordenamientos preconstitucionales», de forma que la competencia autonómica de desarrollo de los Derechos civiles, forales o especiales, «no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento» (SSTC 88/1993, F.J. 3, y 31/2010, F.J. 76).

En todo caso, son varias las materias o instituciones conexas con la atribución de la titularidad de los inmuebles vacantes, ya reguladas dentro del Derecho civil aragonés: por ejemplo, todas las relativas a la propiedad, la posesión o la reivindicación. Pero, sin lugar a dudas, la institución que guarda una conexión directa, inmediata y suficiente con la citada materia, como se exige en el escrito de la representación estatal, es la sucesión legal a favor de

la Comunidad Autónoma de Aragón en defecto de parientes y del cónyuge del causante, regulada en la actualidad en los artículos 535 y 536 del «Código del Derecho Foral de Aragón».

La sucesión intestada es una institución análoga, sin duda, a la de los bienes vacantes o mostrencos. Se trata, en todos estos supuestos, de la existencia de unos bienes carentes de dueño, o vacantes, por diversas causas: son *res nullius*, han sido abandonados por sus titulares, se desconocen sus actuales propietarios, o bien el último dueño ha fallecido sin dejar testamento o pacto sucesorio y carece de parientes y cónyuge legalmente llamados a sucederle.

Como se recoge en la STC 58/1982 (F.J. 3), ya comentada, a todos estos bienes se refería el Decreto de Carlos III, de 27 de noviembre de 1785 (Novísima Recopilación, 10, 22,6), que los mencionaba como un conjunto uniforme: «*los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes que pertenecen a mi Corona (...)*»; y también se regulaban los citados bienes en la asimismo aludida Ley de Mostrencos de 1835. Como señalara G. GARCÍA CANTERO, en la doctrina civilista del siglo XIX, en la práctica, la palabra «mostrenco» comprendía tanto los bienes muebles o semovientes perdidos o abandonados, como los inmuebles vacantes o carentes de dueño conocido y los bienes *ab intestato*, pertenecientes a personas que fallecían sin otorgar testamento y carecían de herederos legítimos (G. GARCÍA CANTERO, 1965, pp. 17-18).

Parten todos estos bienes de una situación de origen muy similar: su abandono, la carencia de dueño o el desconocimiento de éste; y tienen todos ellos el mismo destino: pasar a pertenecer al poder público, sea la Corona, el Estado o, en su caso, una Comunidad Autónoma. En definitiva, los bienes abintestatos son también bienes vacantes, carentes de dueño; una herencia que no tiene herederos se convierte en un conjunto de bienes vacantes.

La existencia de una conexión directa, inmediata y suficiente entre la atribución de la titularidad de los inmuebles vacantes y la sucesión abintestato, se ha podido constatar igualmente con motivo de la tramitación del entonces «Anteproyecto de Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas», objeto del Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado número 805/2003, de 3 de abril. En el citado anteproyecto de Ley se incluía una disposición final primera en cuya virtud se modificaban los artículos 956 y 957 del Código Civil, introduciendo importantes modificaciones en el régimen vigente de la sucesión abintestato del Estado. A estos efectos, el Consejo de Estado viene a confirmar la conexión entre sucesión abintestato y bienes vacantes, al señalar lo siguiente:

«La configuración que el Código Civil da a la sucesión abintestato del Estado, como conjunción de un privilegio —el de la adquisición de la propiedad de ciertos bienes de quien fallece intestado y sin otros herederos— y de una obligación —la de distribuir una parte de lo heredado (hasta la reforma de 1928 fue todo) entre

una serie de instituciones que podríamos calificar «de interés social»— puede fundamentarse en la suma de la tradicional institución de la apropiación de bienes vacantes *iure imperii* y la consagración constitucional de la función social de la propiedad (artículo 33.2 de la Constitución).» (16)

Cabe señalar que, inicialmente, el Estado se opuso a la sucesión intestada de las Comunidades Autónomas, llegando a interponer un recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de Cataluña 9/1987, de 25 de mayo, de Sucesión Intestada, en los que se regulaba la sucesión por la Generalitat de Cataluña, a falta de parientes llamados por la Ley, en lugar de por la Administración General del Estado; si bien, finalmente, el Gobierno de la Nación decidió desistir del citado recurso. En la actualidad se trata de una cuestión pacífica, de forma que el propio Consejo de Estado, en el citado Dictamen 805/2003, afirma:

«(...) no puede dejar de señalarse que todas las Comunidades Autónomas con Derecho foral o especial, salvo Baleares e incluida Valencia, han sustituido al Estado en la sucesión legal en su respectivo territorio, incorporando en la mayor parte de los casos el criterio distributivo de la herencia del Código Civil, con la peculiaridad de que prevén la distribución de todo el caudal hereditario, y no únicamente de dos tercios (...).»

Respecto de la Comunidad Autónoma de Aragón, y siguiendo en esta cuestión a diversas autoras especialistas en la materia (17), en el caso del antiguo Reino de Aragón, y sin perjuicio de posibles antecedentes recogidos en el Vidal Mayor y en la Compilación de Huesca, el derecho del Rey a recibir los bienes del finado sin parientes fue reconocido en la Curia del Justicia de Aragón el 7 de mayo de 1584, datándose asimismo en el siglo XVIII el derecho a la sucesión del Hospital de Nuestra Señora de Gracia de Zaragoza. Posteriormente, con la Ley de Mostrencos de 1835, en ausencia de parientes del causante y no siendo procedente el llamamiento al Hospital de Nuestra Señora de Gracia de Zaragoza, había de llamarse en último lugar al Estado, aplicándose años más tarde las normas contenidas en el Código Civil de 1889. La Compilación de 1967 dispuso que el último llamado sería el Estado, siempre que no tuviese lugar la sucesión a favor del Hospital de Nuestra Señora

(16) Apartado VIII.O) del Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado núm. 805/2003, relativo al «Anteproyecto de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas». También se incluye en dichos apartado y letra el siguiente párrafo del Dictamen que se transcribe.

(17) Cabe destacar, en este sentido, los trabajos de M^ª del CARMEN BAYOD LÓPEZ: «La sucesión intestada en Aragón», en «Tratado de derecho de sucesiones; Código Civil y normativa civil autonómica: Aragón, Baleares, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco» (dir. GETE-ALONSO Y CALERA, M^ª C.), Vol. 2, 2011, pp. 1597-1660; y de M^ª MARTÍNEZ MARTÍNEZ: «La sucesión legal en el Derecho civil aragonés», El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2000.

de Gracia de Zaragoza y, ya aprobada la Constitución de 1978, en el año 1995, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 4/1995, de 10 de abril, de modificación de la Compilación de 1967, con la introducción por vez primera del llamamiento a la Comunidad Autónoma de Aragón, en lugar del Estado, en último lugar a la sucesión intestada.

Así viene establecido en la actualidad en el artículo 535.1 del «Código del Derecho Foral de Aragón», rubricado «Sucesión a favor de la Comunidad Autónoma», en virtud del cual «[e]n defecto de las personas legalmente llamadas a la sucesión conforme a las reglas anteriores, sucede la Comunidad Autónoma».

En definitiva, la norma aragonesa ahora impugnada se dicta en el ejercicio por la Comunidad Autónoma de su competencia exclusiva para el «desarrollo» del Derecho foral aragonés (artículo 71.2º EAA), regulando así una «institución conexa», como es la del destino de unos concretos bienes inmuebles vacantes —las fincas de reemplazo—, con una institución jurídica ya incorporada al ordenamiento civil aragonés como es la sucesión intestada (de bienes vacantes) por la Comunidad Autónoma de Aragón, con la que guarda una relación de «conexión suficiente», directa e inmediata. Por consiguiente, cabe entender que el legislador aragonés no se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias en materia de legislación civil, de forma que la disposición adicional sexta del TRLPA es constitucional. No obstante, el Tribunal Constitucional decidirá.

VI. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- AMATRIAIN CÍA, Ignacio: «Adquisición», en «Derecho de los bienes públicos I: el patrimonio de Navarra. Comentarios a la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra» (dir. ALENZA GARCÍA, J.F.), Gobierno de Navarra, 2008, pp. 433-451.
- BAYOD LÓPEZ, M^ª del Carmen: «La sucesión intestada en Aragón», en «Tratado de derecho de sucesiones; Código Civil y normativa civil autonómica: Aragón, Baleares, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco» (dir. GETE-ALONSO Y CALERA, M^ª. C.), Vol. 2, 2011, pp. 1597-1660.
- CHINCHILLA MARÍN, Carmen: «Bienes patrimoniales del Estado (Concepto y formas de adquisición por atribución de Ley)», Marcial Pons, 2001, pp. 175-208.
- DOMÍNGUEZ LUELMO, Andrés A.: «La adquisición de inmuebles vacantes por el Estado en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas», en «Propiedad y Derecho Civil» (coord. GUILARTE GUTIÉRREZ, V.), 2006, pp. 179-229.
- GALLEGO CABALLERO, Fabiola: «Artículo 49», en «Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas» (dir. DE FUENTES BARDAJÍ, J.), Abogacía General del Estado, Thomson Aranzadi, 2008, pp. 539-547

- GARCÍA CANTERO, Gabriel: «*La adquisición de inmuebles vacantes por el Estado*», en *Revista de Administración Pública*, núm. 47, 1965, pp. 9-78.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (dir.): «*Derecho de los bienes públicos*», 2ª ed., Tirant lo Blanch, 2009, pp. 119-130.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: «*La concentración parcelaria*», en *Anuario de Derecho Civil*, Vol. VI, 1953, pp. 133-172.
- LACRUZ MANTECÓN, Miguel L.: «*Bienes sin dueño: mostrencos y abintestatos en la nueva Ley de Patrimonio aragonesa (Ley de Aragón 5/2011, de 10 de marzo)*», en esta REVISTA, núms. 39-40, 2012, pp. 11-47.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: «*El patrimonio de la Comunidad Autónoma*», en «*Tratado de Derecho Público Aragonés*» (dir. BERMEJO VERA, J., y LÓPEZ RAMÓN, F.). Civitas/Thomson Reuters, 2010, pp. 1075-1096.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María: «*La sucesión legal en el Derecho civil aragonés*», El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2000.
- MIGUÉLEZ FERNÁNDEZ, Mª Belén: «*Artículo 17*», en «*Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*» (dir. DE FUENTES BARDAJÍ, J.), Abogacía General del Estado, Thomson Aranzadi, 2008, pp. 270-285.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: «*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*», Vol. I, 2ª ed., lustel, 2007, pp. 859-871.
- NAVAS NAVARRO, Susana: «*La sucesión intestada de la Generalidad de Cataluña*», en «*Anuario de Derecho Civil*», Vol. 55, N° 3, 2002, pp. 965-1114.
- RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón: «*Artículo 20*», en «*Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*» (dir. DE FUENTES BARDAJÍ, J.), Abogacía General del Estado, Thomson Aranzadi, 2008, pp. 308-332.
- SANZ GANDESEGUI, Francisco de Asís: «*Disposición final segunda*», en «*Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*» (dir. DE FUENTES BARDAJÍ, J.), Abogacía General del Estado, Thomson Aranzadi, 2008, pp. 1672-1678.